

改革开放以来中央与地方关系 互动对基层政权的影响 ——以80年代以来财税体制改革为例

王鸿铭

(中国人民大学 国际关系学院,北京 100872)

摘要 改革开放之前中国中央与地方之间的关系主要是以行政权力“收-放”之间的循环来影响地方政府行为。改革开放后则是以中央向地方分权为起点,财政包干制下地方政府因地制宜结合当地实际情况制定合理政策推动当地经济发展,给整个国家经济高速增长起到相当大的推动作用。但是“地方政府公司化”的普遍现象使得国家权威逐渐在各地政府流失,呈现碎片化状态,中央政府不得不通过一系列政治手段收回本已下放给地方的经济社会发展权力,分税制改革和中央银行改革都是中央政府“选择性再集权”措施的产物。中央政府在90年代加强了中央对地方政府的财政汲取能力,同时也造成基层政府缺乏财力进行基层社会公共服务建设,致使地方政府治理能力下降,基层政权逐步“悬浮”与基层社会之上,这是中央选择性再集权改革后带来的非预期结果。

关键词 中央与地方关系;分税制;农业税;基层政权

中图分类号 :D630 **文献标识码** :A **文章编号** :1002-3240(2017)06-0061-06

我国中央与地方之间的关系一直是理解当代中国政治、经济与社会发展的关键要素之一,中央与地方关系作为国家制度的组成部分,其运作方式体现了国家结构制度的构建模式,而民族国家构建过程中由于其背景和条件、主导力量和政治主体不同,对于国家构建中制度选择又会产生不同的变化,带来对央地关系实际运作的影响。大一统历史文化,旧秩序在面对现代化国家威胁下引发社会总体性危机,通过社会革命走出以党建国、以党治国的现代国家建构道路则构成了中国由传统国家向现代国家转变的实践逻辑。尤其在传统帝制转型为现代国家的过程中,社会中心力量由传统的士绅转变为现代的政党,中国的整体制度就形成了以政党国家为核心,以民主集中制为组织原则,贯彻中央集权与地方参与,形成富有中国特色的政治发展模式。

一、80年代的财政包干制和地方主义的兴起

改革以来中国央地关系的发展可以20世纪90年代中期为界,划分为前15年和后15年,90年代的分税制改革可以作为这两个阶段的分界点。前15年,随着财政权力的下放,政治行政权力的回缩,从农村改革的成功开始,乡镇企业的繁荣促使中国兴起了改革开放后第一轮工业化浪潮,而财政权力下放的核心就是推行财政承包制,所谓“一包就灵”,说的就是80年代整体改革的思路,承包制从农村开始由家庭联产承包责任制为基础,中央政府分级“发包”给地方政府进行目标管理,地方政府包干后进行经济发展模式的各种尝试,促使了80年代中国

收稿日期:2017-04-18

基金项目:中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目成果(17XNH024)

作者简介:王鸿铭(1991-),湖北宜昌人,中国人民大学国际关系学院中国政治专业博士研究生,研究方向:中国政治。

经济社会的高速发展。财政承包,其具体思路就是中央对省级财政、省级财政对下面各级财政单位的财政收入和支出进行包干,地方增收的部分可以按一定比例留下自用,但对收入下降导致的收不抵支则减少补助或者甚至不予补助。这与“大跃进”时期和“文化大革命”时期的财权下移有着本质上的区别,改革开放前的两次财权下放过程是逐项下放国民经济重要的物资配置权限和企业管理权限,中央政府可以通过对于这些权限的上收或者下放来调整对地方政府经济行为的控制。所以在计划经济年代,以地方政府为主的“块块”系统在多数情况下处于被中央直属的“条条”系统分割的状态,因为地方政府根本无法得到维护自身地方利益的经济管理权力。

在财政包干制度实行下,各地方有充分的权力“因地制宜”实行适合本地区发展的经济模式,“诸侯经济”与政治制度压力型体制下的“锦标赛模式”一起催生出各种经济发展模式,一时间给中国经济特别是地方经济的发展注入强大的活力,不同的省级环境构建出不同的经济发展模式,也构建出了省级政府与中央政府不同的动态关系模式,所谓的广东模式、温州模式和苏南模式都是在这一制度下孕育而生的。各省级政府之间在经济发展上以自身地方的经济发展为主要导向展开一系列经济社会改革,在改革中则较为突出各地方自身的利益,当与中央利益相冲突时大多数采取谈判讨价还价的方式加以解决。在有的学者看来,“发展型地方主义”的兴起强力推动了地方经济的发展并为地方政府权力的扩张提供了强大的经济基础,而且随着地方经济实力的扩张。“分权放利”的财政包干逐步培养起地方经济发展的基本逻辑,由于各地区发展千差万别,所以基本上每年年底都会出现中央与地方各级政府之间的讨价还价、协商谈判的局面。

在“中央-地方-企业”三者的关系中,在财政包干制以及晋升“锦标赛”的压力下,地方政府和地方企业紧密地联系在一起,形成了一定程度上的利益共同体。于是出现地方政府帮助地方企业获得银行贷款,企业固定资产和生产规模扩大后带来的税收帮助地方政府完成上级指派下来的税收任务。当地方企业拖欠款项的时候,地方政府往往还会利用自己对地方司法部门的影响力帮助地方企业“逃废债”,这在地方会经常出现“银行放款、企业用款、财政还款”的局面。这样地方政府和企业的密切关系加强了地方政府对于当地经济资源的控制能力,这样的地方发展模式直接导致中央政府的再分配能力下降与中央-地方关系的财政紧张状态。

国家在汲取、调控能力方面的下降直接影响到中央权威的合法性,使得80年代后期中央政府的权威处于碎片化状态,国家能力严重受到制约。正如王绍光教授认为,财政“分权让利”政策的结果便是使得中央政府的经济调控和行政管理能力大大下降,从而导致“国家能力”被严重削弱,已经超过了“分权的底线”。我们用国家财政收入占GDP的比重与中央财政收入占总财政收入的比重即所谓的“两个比重”的可以明显的看出,中央调控能力的下降。

表1 国家财政收入占国内生产总值的比重

年份	财政收入(亿元)	GDP(亿元)	财政收入占GDP的比重(%)
1981	1175.79	4862.4	24.2
1982	1212.33	5294.7	22.9
1983	1366.95	5934.5	23.0
1984	1642.86	7171.0	22.9
1985	2004.82	8964.4	22.4
1986	2122.01	10202.2	20.8
1987	2199.35	11962.5	18.4
1988	2357.24	14928.8	15.8
1989	2664.90	16909.2	15.8
1990	2937.10	18547.9	15.8
1991	3149.48	21617.8	14.6
1992	3483.37	26923.5	13.1
1993	4348.95	34634.4	12.6
1994	5218.10	48197.9	11.2
1995	6242.20	58478.1	10.7

数据来源:国家统计局

表2 中央和地方财政收入比重

年份/比重	中央	地方
1981	26.5	73.5
1982	28.6	71.4
1983	35.8	64.2
1984	40.5	59.5
1985	38.4	61.6
1986	36.7	63.8
1987	33.5	66.5
1988	32.9	67.1
1989	30.9	69.1
1990	33.8	66.2
1991	29.8	70.2
1992	28.1	71.9
1993	22.0	78.0
1994	57.7	44.3
1995	52.2	47.8

数据来源:国家统计局

这样在财政包干制的制度下,中央-地方关系由以前的“集中地方财力由中央支出”的局面改变到“就地收

入、就地支出”的局面,在这种局面下,中央收入和支出的比重呈现下降的趋势,而地方的收入和支出比重在逐渐上升,在财政包干制下,全国财政增量的大部分留在了地方,中央财政逐渐失去对地方收入的控制,中央控制的经济资源大为缩小。随着经济实力的增长,各省特别是富裕省份开始不断地通过各种形式“挑战”中央的财政政策,政治强人的老去使得中央政府利用高层权威协调各地区发展的能力减弱,客观上也造成了各省、各地区之间的发展不平衡,富裕省份不愿意贡献自己的优势资源去帮助穷省份发展,欠发达省份也不愿意为富裕省份的发展承担产业转移的代价,中央政府面对如此的窘境自己却没有足够的财力加以解决,这就构成了中央推出分税制改革、结束财政包干制的基本背景。

二、分税制改革和中央选择性再集权

中央政府于1994年开始推行的分税制改革可以看作是对财政包干制的制度性改造,财政包干制使地方积累了大量的财力,而中央的财政收入比重过小,这不但降低了中央政府调控经济运行的能力,而且中央政府的权威也受到影响,在这种背景下,分税制的出台是中央重新集权的必然要求。事实上,邓小平“南方谈话”后的92年和93年的经济增长率分别达到了14.2%和14%,这不但是90年代经济增长最快的年份,也是改革开放以来至今经济增长最快的两年,但这个时期的经济增长虽然迅速,但是仍然延续着80年代以各政府主导地方投资规模带动的增长模式,地方政府与企业,在财政包干制下迅速结合在一起,中央政府在人事调配上又没有进行相应的管控。在干部人事制度方面,干部管理由“下放两级”改为“下放一级”之后,地方政府在干部人事任免上获得了更多的空间,地方政府利用自己扩大的人事任免权在更大程度上激励了自己向“地方政府公司化”的方向发展,只有不断追求所谓的指标政绩,在不同的发展模式中专占鳌头,他们才能脱颖而出赢得“政治锦标赛”的胜利。

正是中央政府看到中央与地方关系中中央财政的被动局面,地方政府与地方企业的依赖关系,中央政府不得不通过一系列的改革手段解决自身权力的渗透性危机,力图通过新的财政体制改革重塑自己的渗透能力,这也就是分税制改革出台的基本背景。广义的分税制主要包括两个方面的内容,一个是税制改革,即税种的重新划分和调整;另一个是财政体制改革,即中央和地方重新划分和调整各自的财权和事权。根据中央和地方支出责任的划分,按税种来划分中央和地方的收入,并实行税收返还和转移支付制度,并分设国税和地税两套税务系统分别收税,这旨在保证中央财政收入随着地方财政收入的增长而增长。这样明显有利于增强中央财政汲取能力的措施在推行过程中显然会遇到了地方政府强烈的反对,中央政府不得不一一与地方政府进行“谈判”,商讨税种划分、转移支付和税收返还的基数,但如果这样的“谈判”进行不顺利的时候,中央政府不得不采取选择性再集权手段,通过强化干部人事制度,利用人事任免权力这个“大棒”来解决地方政府的抵触行为。

通过观察我们可以发现在1997年十五大之后,通过对省级主要领导人员的重新调配,80年代全国的“地方主义”有了有效的遏制,并且中央政府通过在行政体制上推行职位目标责任制、98年推行中央银行改革,重新塑造了自身对各地方的政治影响力。下表反映了改革开放之后省委书记和省长的平均任期。

表3 改革期间省委书记和省长的平均任期

年份	平均任期(年数)	
	省委书记	省长
1985	4.5	2.5
1990	4.2	3.9
1995	4.8	3.5
2000	3.3	2.3
2005	3.5	2.8
2010	3.4	2.6

资料来源:1985年——2000年来自李成《中国省级领导的机构:国家整合与地方自主》,载《中国社会科学评论》(香港)2002年第2期,2000年——2010年数据来自笔者自身从凤凰网中国政要资料库收集资料。

在牢牢掌握政治权力的基础上,中央推行的分税制才能顺利展开。分税制改革无疑是改革年代中央推动的

最大规模的财政集权改革,1998年推行的中央银行制度改革都是在分税制之下中央政府推动的改革运动。通过分税制改革和中央银行制度改革,中央政府重新将原有的大量地方财政收入集中,同时也将财政税收支出安排和分配的权力重新收回,这样的效果对于中央而言无疑是积极的。中央政府通过分税制的实行顺利达到了集中各地方财政收入的目的,而且转移支付的拨付与使用过程处处体现着中央政府权力的作用,更为关键的是在分税制改革的前后中央和地方之间的支出比重并没有发生太大的变化,中央支出占三成,地方支出依然达到七成。

很明显当改革初期中央向地方不断放权导致地方追求自身经济发展模式并为了在“锦标赛”的争夺中占得先机而形成“经济联邦主义”并开始泛滥外延至各地方政府之外影响到中央宏观政策的调控和实行时,中央不得不采取集权的措施加以遏制这样的“联邦主义”行为,所以就有了中央政府推行的分税制改革。毫无疑问,分税制改革对于中央财政收入的快速增长有着积极的推动作用,使得中央有充足的财力进行各项宏观计划调控,实现中央政府的改革和现代化目标。

下表反映了中央政府推动分税制改革之后中央财政收入和地方财政收入以及国家财政收入占GDP比重的变化。

表4 中央财政收入与地方财政收入比重

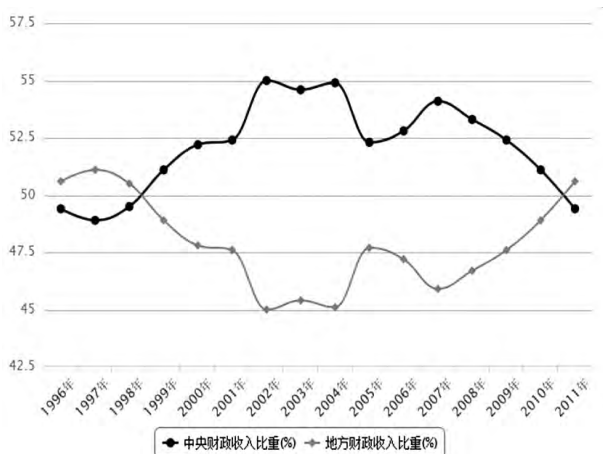
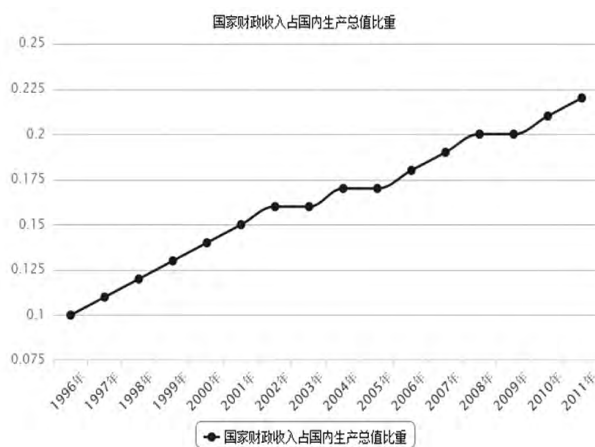


表5 国家财政收入占国内生产总值比重



总的来说,分税制改革在中央政府强化政治权力的基础上推展开来,解决了其财政权力的不足,从全国的总体形势来看,基本上是成功的,但是细化到各个不同地区来看,则存在着比较严重的地区不均衡现象,上级财政向基层倾斜也不够,财力并没有下沉到县乡,这无疑是与分税制制度设计的初衷是有较大背离的。在财政转移支付的一项研究中,王绍光已经发现,所有穷省都得到了数量不等的补助,但最穷的省份却并未必然得到最高水平的补助。分税制设置的初衷是在集中地方财政收入、提高中央财政占全国财政总收入的比重之后,通过税收返还和转移支付等形式来弥补地方财政的支出缺口,国家的基本财政能力是提升了,但地区间的不平衡差距变大了,地方的财力不均加上农业税取消后基层地方政府公共服务水平的下降导致严重的地方政府财权的不均衡问题,影响到地方政府的发展模式。

分税制改革下的软预算约束问题使得各地方政府通过打“擦边球”的形式不同程度地偏离中央的计划,于是形成了中央愈是规范预算内收入,就愈加激发地方政府寻求更多的预算外收入的行为,地方政府的软预算约束问题甚至比讨论中央和地方在财政方面的集权与分权更值得关注。特别是在2005年农业税取消之后,乡镇政府对于基层公共服务体系的建设更是捉襟见肘,一定程度上导致基层财政的“空壳化”,基层政权逐步“悬浮”于基层社会之上,公共服务设施体系得不到保障,地方政府又需要征收农民土地获得财政收入,周飞舟就指出中央政府力图控制、改变地方政府行为的努力不但没有预期的效果,反而驱使地方政府更加强有力地谋取各种体制外资源,这严重威胁了国家结构统治和整合危机,这是我们分税制推行之后中央-地方关系体制形成之中始料未及的。

三、土地财政、取消农业税与地方的“分权化”

“土地、财政、金融”地方政府在90年代末期以后开发出了这样三位一体的模式,地方政府依靠土地出让

得到的土地出让金来补缺自身的财政收入,得到土地的企业进行土地开发获得自身的利益,地方政府借助对地方金融的影响力来规避地方企业的损失,地方金融则通过金融相关服务获取一定的利润,地方政府再通过城市扩张“经营城市”获得更多的土地,如此循环这样三位一体的发展模式使得全国各地兴起房地产热和土地征收出让热潮,相关的土地腐败大案、要案屡见不鲜。压力型体制下地方政府完成了上级交给的任务指标,自身获得财政收入可以进行相应的开发投资,更能在压力型“锦标赛”体制中跑在前面,地方企业通过开发项目获得不断的规模增长,政府“生财有道”重新与企业“结合”在一起,应对中央政府的控制压力。

取消农业税作为21世纪中央在农村税收政策上一次重要尝试,彻底改变了数千年以来中国农民需要上交“皇粮国税”的财政税收机制。作为政策的制定者,中央政府的本意是减轻农民的负担,以促进农民生产、生活积极性的提高,促进中国农村更好的发展,作为政策的承担者,亿万中国农民确实享受到了取消农业税政策给他们带来的好处,税赋的减轻对于他们探索现代农业发展模式,进行规模化现代化农业经营具有莫大的好处。但是作为政策执行者的各地方政府,却不得不面临两难的境地,中央政府把贯彻落实取消农业税的任务交给地方政府,地方政府不得不按照上级政府的意志贯彻执行,取消农业税之后,地方政府的财力锐减,相应的中央政府并没有把财权下派,正是事权和财权的不统一,导致基层政府财力减弱,由基层政府组织的基层公共服务体系难以建立,国家政治权力从汲取型政权转变为悬浮型政权,基层政治权力陷入整合危机。

本身取消农业税的初衷和本质就是一个减轻和彻底取消农民负担,另一个是逐步在农村建立公共服务和公共事业体系,即主要由政府的公共财政体系来负担地方的公共建设。但周飞舟通过一系列税费改革之后地方政府间关系和地方财政的研究,进一步指出地方财政出现“空壳化”的形式,而原本中央政府寄希望于承担基层的公共财政服务的转移支付机制则更多的变成了“养廉银”来保障基层政府官员的工资发放。所以从本质上来讲,分税制改革后中央政府进行财政权力再集权、农业税取消使得地方政府财力捉襟见肘之后,地方政府不得不向社会寻找资源,取消农业税之后中国地方财政依然是“国家财政”而不是“公共财政”,政府在资源配置中仍然发挥基础性作用,而不是市场在资源配置中发挥基础性作用。没有市场经济就没有公共政府,或者说,没有公共财政的政府就不可能是服务型政府,因此,先是土地财政下的大量土地征用,然后是各种农业税取消之后对基层社会服务性下降,使得基层社会不满日益膨胀,不断累积不满的“气”导致了21世纪中国群体性事件、抗争政治的出现,“维稳”就成为21世纪第一个十年中国地方社会治理最核心的关键词。本身在分税制改革之后各地方政府尤其是工商业不太发达的中西部地区,地方政府财政汲取主要依靠农业税和各种摊派及收费,周庆智对于中西部地方政府在分税制改革之后的财政汲取能力具有较为深刻的描述,他认为分税制所带来的财政压力已经转嫁给了社会,旨在增强国家汲取能力和遏制地方保护主义的分税制,把县政府从发展地方经济引向增加以集资、收费、摊牌、罚没等项为内容的预算外收入和体制外收入方面,以及税收征集过程中不加节制的免费搭车行为取向。

我们可以看到,分税制改革之后转移支付机制的部分制度性缺陷和税费改革之后基层公共财政服务体系的缺失带来的基层政府财政“空壳化”直接使得基层政府运转处于“半瘫痪”状态,政府的财力并不足以完成足够的基础设施建设,提供公共服务,推动基层社会的文化事业发展。地方基层政府难以满足农民的各项公共服务、基础设施建设的需求,由此产生百姓对基层政府的不满,基层政府治理能力减弱使得其在农民中合法性权威下降,不能有效地起到国家与农村社会之间缓冲器的作用,在农民与国家政权在社会发展中矛盾日益突出的情况下,农民更多的选择“越级上访”的形式来表达自身的诉求,形成“差序政府信任”的局面。从另一个角度来看,“越级上访”逐渐使得上级政府对下级政府产生不信任感,认为下级政府没有治理能力能够有效处理好农民的各种需求行为,直接影响到当地官员提拔晋升考核标准,使得当地官员在“政治锦标赛”中输给同等竞争对手,无法较为顺利地得到政治激励。这样基层政府就被农民和上级政权夹在中间,受到多重制约两头不得讨好,基层政权因为财力原因也无法完满地提供公共服务,维护农村社会稳定,使得基层政权逐渐“悬浮”在农村社会之上,基层官员也难以得到政治上的提拔与晋升,这是单一制下分税制改革和税费改革后给基层政权带来的非预期结果。

可以这么认为,地方土地财政的兴盛和中央取消农业税之后中央与地方的关系再次呈现“分权化”的倾向,但这样的“分权”并不是制度性的分权,而是地方政府应对中央再集权行为后的一个自利性规避结果。地方政府的分权化行为也并没有将中央政府的权力完完全全地分到自己手中,在很大程度上,中央集权与地方分权之

间的博弈导致了权力在两者之间的碎片化和耗散,中央与地方政府的权力一部分被利益集团俘获,一部分被地方政府下压到基层社会中,使得利益集团在一定程度上能主导地方政府的发展,也让基层社会受到前所未有的经济指标和社会发展的压力,一旦利益集团的权力和基层社会的权力发生激烈碰撞的时候,就会给地方治理带来前所未有的困境,两者相互充权,地方政府就难以维持经济发展和保持社会稳定这样的平衡,平衡被打破,无论地方政府选择向哪一方集权或分权,都会对另一方带来严重的影响,进而造成地方发展的不稳定,带来中央政府的管控危机。

四、结语

地方政府则从“经营企业”向“经营土地”转变,在强制僵硬的压力型体制和干部人事政治激励制度下,“强中央弱地方”格局逐渐形成,地方政府也面临财政窘境,不得不选择与当地企业结盟或者变卖土地扩张城市进行“土地财政化”运作,由此带来政商交易的腐败。周雪光就将中央与地方关系出现的种种问题可以用归结于权威体制与有效治理之间的矛盾,集中就表现在中央管辖权和地方治理权的不兼容,前者趋于权力、资源向上集中,从而削弱了地方政府实际解决问题的能力 and 这一体制的有效治理能力;而后者又常常表现为各行其是,偏离失控,对权威体制的中央核心产生威胁,在权威体制中,这一矛盾无法得到根本解决,只能在动态平衡中找到某种暂时的平衡点。

通过观察我们可以认为,以分权为起点的中国改革进程,为秩序和安全提供了保障,加强了执政的合法性基础。旨在强化中央政府财政能力而推动的一系列财税体制改革,的确增强了中央政府的财政汲取能力,但也存在财税体制改革中公共财政体系的缺乏,获得更大财政能力的中央政府在承担公共服务职能上的缺失。因此在下一步改革进程中还需要不断完善和改进财税体制,使我国的财税制度更好的服务于社会发展。

参考文献

- [1] 郑永年,吴国光.论中央—地方关系:中国制度转型中的一个轴心问题[M].香港:牛津大学出版社,1994.24.
- [2] 王绍光.分权的底线[J].战略与管理,1995(2):53.
- [3] 王绍光.中国财政转移支付的政治逻辑[J].战略与管理,2002(3):53.
- [4] 周飞舟.生财有道:土地开发和转让中的政府和农民[J].社会学研究,2007(1):49.
- [5] 周飞舟.从汲取型政权到悬浮型政权[J].社会学研究,2006(3):28.
- [6] 周庆智.县政治理——权威、资源、秩序[M].中国社会科学出版社,2014.178.
- [7] 周雪光.权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑[J].开放时代,2011(10):67.

[责任编辑:周玉林]